

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Délégation aux droits des femmes et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

- Audition, sur les projets de loi relatifs à la création des conseillers territoriaux, de M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France.. 2

Mercredi

17 février 2010

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 11

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence  
de Mme Marie-Jo  
Zimmermann,  
*Présidente***



**La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes procède à l'audition, sur les projets de loi relatifs à la création des conseillers territoriaux, de M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France.**

*L'audition débute à dix-sept heures quarante-cinq.*

**Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann.** Monsieur Lebreton, vous avez été maire de 1977 à 2001 et président de la communauté de communes d'Arguenon-Hunaudaye. Élu conseiller général en 1992, 1998 et 2004, vous avez aussi été conseiller régional de 1994 à 1997. Vous présidez le conseil général des Côtes-d'Armor et la Fédération nationale des élus socialistes et républicains depuis 2003. Enfin, depuis 2004, vous êtes à la tête de l'Association des départements de France (ADF).

Nous avons souhaité vous entendre sur les projets de réforme des collectivités territoriales, essentiellement sous l'angle de la parité. Sachant que les conseils généraux ne comptent que 12 % de femmes, que pensez-vous de l'instauration d'un « ticket paritaire » pour les élections cantonales, ce qui d'ailleurs pose la question du rôle du suppléant ? Quels sont, selon vous, les aménagements possibles, ou les conditions indispensables, pour assurer un égal accès des hommes et des femmes au mandat de conseiller territorial ?

**M. Claudy Lebreton, Président de l'Association des départements de France.** Pour l'ADF, la réforme des collectivités territoriales ne peut être envisagée que comme un ensemble, incluant la réforme de la fiscalité locale – dont la suppression de la taxe professionnelle – et l'indispensable clarification des compétences. Cela étant, si l'on s'en tient au projet en cours d'examen, je dirai que, s'il y a unanimité au sein de l'Association sur les dispositions relatives à l'intercommunalité, la création des conseillers territoriaux est, elle, très controversée. Une majorité d'entre nous y est hostile, indépendamment de tout clivage politique, parce que nous estimons que cette réforme ne prend pas en compte la réalité de nos territoires.

La loi du 2 mars 1982, dont on mesure aujourd'hui les effets positifs, a bouleversé l'organisation politique et financière des départements en faisant passer la responsabilité exécutive du préfet au président du conseil général. Depuis, les conseils généraux ont fait la preuve de leur efficacité. Mais, alors que les lois Raffarin, malgré l'ampleur des transferts financiers qu'elles organisaient – 12 milliards d'euros –, s'inscrivaient dans la continuité des transferts de compétences effectués depuis les années quatre-vingt, les réformes voulues aujourd'hui par le Président de la République touchent au cœur de l'organisation territoriale de la République.

Pour nous, le couple communes/intercommunalités va de soi, dans la mesure où l'intercommunalité, qui n'est pas une collectivité territoriale inscrite dans la Constitution, mais un établissement public de coopération, n'existe que parce que la commune lui confère des compétences. On peut même parler de « filiation » entre conseiller municipal et conseiller communautaire. Sur ce point, le projet de loi va plutôt dans le bon sens, étant entendu que le mouvement ne s'arrêtera pas là. Jusqu'où ira-t-il ? L'intercommunalité deviendra-t-elle la commune du XXI<sup>e</sup> siècle ? L'histoire nous le dira.

En revanche, le couple département/région est pour nous un couple contre nature. Le département est une collectivité de proximité. Son cœur de métier est le social, l'organisation des solidarités. Un partenariat s'est construit entre le bloc local – communes et intercommunalités – et lui. Certes, la situation de nos départements est très hétérogène : la Lozère compte 70 000 habitants alors que le Nord en a 2,5 millions ; la ville de Paris a un double statut ; certains départements sont très urbanisés, d'autres très ruraux, mais le département reste un acteur des solidarités territoriales et de l'accompagnement des politiques sociales.

La région, collectivité récente, a quant à elle, du mal à trouver sa place. En Europe, vingt-quatre des vingt-sept États membres comportent trois niveaux d'administration territoriale : le niveau local, le niveau régional et un niveau intermédiaire qui est celui de l'action sociale – ce qui m'a conduit à créer la Conférence européenne des pouvoirs locaux intermédiaires, afin que ces pouvoirs puissent se faire entendre à Bruxelles. Les régions, elles, en Europe, interviennent sur les grands enjeux. Demain, les régions françaises devront nouer des contacts avec les grandes régions européennes. Or elles ne sont encore que des « nains » politiques et financiers par rapport à celles-ci. La présidence de l'Union européenne a décidé qu'à côté du sommet des chefs d'État se tiendrait, pour la première fois, une rencontre des collectivités européennes : mon homologue, qui organise le sommet de Barcelone, est président d'une *diputación* de plus de 5 millions d'habitants, dotée d'un budget de 5,5 milliards d'euros !

D'autre part, les trois pays, dont la Hongrie, qui n'ont pas de région, sont en train d'en créer, soit à partir d'une division purement administrative, soit *ex nihilo*. Ils ont compris que la cohérence de la construction européenne leur imposait de disposer de ce niveau de collectivité. La Belgique est en train de réfléchir à son organisation territoriale – dans le cadre d'un État fédéral. Le débat est également ouvert en Italie et en Espagne. Dans toute l'Europe, on pose le problème de l'organisation territoriale et de la subsidiarité.

On veut donc, en France, rapprocher la région, collectivité intervenant sur les grands enjeux à l'échelle de l'Europe, et le département, collectivité intervenant dans la proximité. Que va-t-il se passer à terme ? Non pas la suppression de l'un ou de l'autre, mais la disparition des deux. Il n'y aura plus qu'une collectivité, plutôt de proximité... C'est ce qui nous a conduits à nous prononcer contre ce projet de conseillers territoriaux.

L'ADF s'inquiète aussi, bien sûr, des problèmes de financement qui ne vont pas manquer de se poser, compte tenu de l'endettement de notre pays et du déficit. Nous sommes unanimes : les départements seront les premiers touchés, et le plus gravement, du fait de la baisse des recettes de droits de mutation et de la hausse des dépenses d'action sociale. De fait, et Gilles Carrez, rapporteur général du budget, le reconnaît lui-même, les trois allocations individuelles de solidarité que sont l'allocation personnalisée d'autonomie, la prestation de compensation du handicap et le revenu de solidarité active, sont en passe de faire exploser leur budget.

Cependant, conseillers territoriaux ou pas, le mode de scrutin sera toujours uninominal, pour l'essentiel. C'est aujourd'hui le même que pour l'élection des députés et ce qu'il produit à l'Assemblée, il le produit dans les assemblées départementales, avec un effet retard lié à notre histoire. Quant à l'institution du suppléant, elle n'est pas conçue pour régler le problème de la parité : elle sert à éviter une élection partielle, ce qui est d'ailleurs extrêmement positif.

Si l'on examine les chiffres de la parité, on constate que le maillot jaune revient au département des Hauts-de-Seine, avec 36 % de femmes conseillères générales ; puis vient le Finistère, avec 30 %.

**Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann.** En Moselle, trois femmes seulement sur les 51 élus !

**M. Claudy Lebreton.** Les progrès ne sont pas plus le fait des départements urbains que des autres. À plus de 20 % de femmes, on trouve aussi bien le Val-de-Marne, la Seine-et-Marne, la Seine-Maritime, la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine que les départements plutôt ruraux du Puy-de-Dôme, du Loir-et-Cher, des Landes, de la Sarthe, des Hautes-Pyrénées, de la Haute-Saône, du Finistère et de l'Indre-et-Loire.

La création du conseiller territorial apportera des changements notables. D'abord, le nombre des élus concernés sera divisé par deux. Ensuite, on utilisera un scrutin uninominal à un tour qui, un jour peut-être, pourrait être étendu aux élections législatives : après tout, ce sont des circonscriptions de même essence. Sauf que cela ne correspond pas à l'histoire de notre pays, qui n'a pas une tradition de bipartisme comme la Grande-Bretagne ou les États-Unis.

On a déployé beaucoup d'imagination pour essayer de trouver un mode de scrutin qui résolve une équation à plusieurs inconnues, mais il n'y en a guère dont on ait l'expérience et qui soient parfaitement respectueux de la Constitution : il y a le scrutin uninominal à deux tours, que nous connaissons depuis des années mais qui ne conduit pas naturellement à la parité, et il y a le scrutin proportionnel – qui est d'ailleurs étendu par le projet aux communes de 500 à 3 500 habitants, ce qui contribuera à plus de parité dans les conseils municipaux.

Cela étant, la parité ne sera vraiment acquise que lorsqu'elle s'étendra aux exécutifs. Or, de ce point de vue, dans les conseils généraux, la progression a été de 400 % après les dernières élections ! À Mme d'Ornano, dans le Calvados, se sont ajoutées Mmes Nassimah Dindar à la Réunion, Marie-Françoise Pérol-Dumont dans la Haute-Vienne, Claude Roiron en Indre-et-Loire et Josette Durrieu dans les Hautes-Pyrénées.

Quelle est notre position sur le mode de scrutin des conseillers généraux ? Par un vote unanime, nous nous sommes prononcés pour le maintien du scrutin uninominal à deux tours, pour un renouvellement de l'assemblée en une seule fois tous les six ans, ainsi que pour un redécoupage en fonction de la démographie. Nous avons par ailleurs précisé qu'il faudrait durcir les amendes imposées aux partis qui ne respectent pas la parité.

**Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann.** Quid alors de ceux qui se présentent en dehors des partis ?

**M. Claudy Lebreton.** Il n'y en pas beaucoup.

**Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann.** Dans la Moselle, sur 51 conseillers généraux, 37 sont non-inscrits.

**M. Claudy Lebreton.** Le phénomène est en régression, bien qu'il y ait des dissidences – que favoriserait d'ailleurs, bien davantage, le mode de scrutin uninominal à un tour. Aujourd'hui, les non-inscrits sont très peu nombreux. Cela s'explique : dans une assemblée départementale, un conseiller général a du mal à exister sans appartenir à un groupe, car c'est aux groupes que sont alloués les moyens et ce sont leurs représentants, et eux seuls, qui peuvent s'exprimer, au moment du vote du budget, par exemple. Mais la plupart des groupes ont ajouté à leur dénomination : « et apparentés ». De ce fait, mon département ne compte qu'un conseiller général indépendant sur 52.

**Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann.** Combien faut-il de conseillers généraux pour former un groupe ?

**M. Claudy Lebreton.** Trois dans les Côtes-d'Armor, mais le chiffre varie selon les assemblées départementales car cela relève du règlement intérieur.

Nous pensons donc qu'un relèvement des amendes peutt avoir une efficacité, étant entendu qu'elles seraient fonction des groupes constitués. Cela dit, je mesure la limite de l'exercice. Même pour vous, les parlementaires...

**Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann.** Nous avons aggravé l'amende pour les élections de 2012, mais je ne suis pas convaincue que ce soit efficace. Aujourd'hui, les deux partis majoritaires à l'Assemblée regagnent largement, avec la fraction de la dotation allouée en fonction du nombre d'élus, ce qui peut leur être retenu sur la première fraction pour n'avoir pas respecté la parité. Pour l'UMP par exemple, la pénalité de 4 millions d'euros ne représente qu'une goutte d'eau au regard de ce que lui apportent tous les ans ses députés.

**M. Claudy Lebreton.** Il faudrait que l'amende s'applique sur la deuxième fraction.

**Mme Catherine Coutelle.** Pourquoi la dotation ne serait-elle pas plutôt proportionnelle au nombre de femmes ? Ce serait une mesure toute simple, et qui ferait monter notre cote !

**Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann.** Je m'interroge à propos du scrutin uninominal et du suppléant.

**M. Claudy Lebreton.** On a émis l'idée d'un remplaçant rémunéré, qui pourrait siéger, non à l'assemblée, mais dans les conseils d'administration des collèges, des lycées, etc.

**Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann.** Il aurait un vrai statut ?

**M. Claudy Lebreton.** Mais cela coûterait aussi cher qu'avant, sinon davantage.

**Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann.** En effet, doter le suppléant d'un statut revient à doubler le nombre des conseillers territoriaux, et l'on arrive à 6 000.

Le problème vient de ce que la parité n'a pas été intégrée à la réflexion sur le mode de scrutin.

**M. Claudy Lebreton.** On a proposé que le suppléant du conseiller général soit obligatoirement du sexe opposé. Ce n'est pas encore le cas pour les députés.

**Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann.** Mon suppléant est un homme. Mais, alors que personne ne s'étonne qu'un homme ait un autre homme comme suppléant, tout le monde est choqué qu'une femme prenne une suppléante.

**M. Gwénhaël Huet.** Il serait normal que les suppléants – ceux des parlementaires comme ceux des élus locaux – aient un statut. Ils ont fait campagne avec nous, ils figurent sur le même bulletin de vote, ils ont une légitimité comparable à la nôtre. Actuellement, leur rôle est complètement dévalorisé.

Louis Giscard d'Estaing, dans une proposition de loi visant à doter le suppléant des députés d'un vrai statut, précise que cela se ferait à enveloppe constante. Pourquoi ne pas prévoir la même chose pour les conseillers territoriaux ?

**M. Claudy Lebreton.** Les conseillers territoriaux deviendront des élus à plein temps – j'en suis certain, ayant été simultanément vice-président du conseil général et conseiller régional d'opposition – et il arrivera un moment où ils réclameront en effet l'attribution d'un collaborateur. Dans chacune de vos circonscriptions, au lieu de huit à douze conseillers généraux, vous n'aurez plus que trois ou quatre conseillers territoriaux. Dans mon

département, qui compte cinq circonscriptions législatives, le nombre de conseillers passera de cinquante-deux à vingt-six – dont 20 % élus à la proportionnelle, soit vingt et un représentants de territoires de 20 000 à 25 000 habitants.

**Mme Catherine Coutelle.** Les conseillers territoriaux seront les premiers concurrents des députés !

**Mme Claude Greff.** Je souscris à votre démonstration sur la difficulté de rapprocher les départements, collectivités de proximité, et les régions, mais que faire pour réduire le millefeuille ? Faut-il transférer les compétences actuelles des départements aux communautés de communes, qui sont proches des citoyens – je suis très attachée à l'identité communale – en laissant à la région ses prérogatives en matière économique ?

**M. Claudy Lebreton.** Les journaux évoquent parfois le départementalisme breton. Je ne suis pas départementaliste, mais d'abord décentralisateur et breton, donc plutôt régionaliste. Or une réponse identique est souvent apportée sur l'ensemble du territoire de la République. Quel niveau de collectivité est en mesure d'assumer les mêmes compétences que le département ? Pas la communauté de communes, qui est trop petite, mais la communauté d'agglomération. Dans les départements ruraux, le conseil général s'impose car il possède la masse critique pour organiser l'action sociale. Si la compétence solidarité était attribuée aux communautés de communes, celles de 10 000 habitants n'auraient les moyens d'employer que cinq travailleurs sociaux pour s'occuper du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap. Une agglomération comme celle de Tours aurait une taille suffisante mais, dans mon département, il n'y en a pas d'aussi importante.

**Mme Claude Greff.** À Tours, les conseillers généraux n'existent pas pour les citoyens alors qu'au contraire, dans les secteurs ruraux, ce sont des gens très importants. Vous proposeriez donc que l'agglomération, dans les départements urbains, devienne l'*alter ego* du conseil général ?

**M. Claudy Lebreton.** Lorsque les élections cantonales et municipales ont eu lieu le même jour, dans les villes de plus de 3 500 habitants, le taux de participation au scrutin cantonal a été supérieur de trois points. Lorsque les élections cantonales et régionales ont eu lieu le même jour, la différence a atteint cinq points. Pour quelle raison ? Sans doute parce que le scrutin cantonal est organisé sur les mêmes bases que les élections législatives. De ce fait, les principaux partis présentent des candidats et les rapports de forces politiques nationaux s'expriment. Aux élections municipales, on vote surtout pour un maire. Quant aux régions, ce sont des collectivités jeunes. Il est d'ailleurs difficile d'exister quand on est uniquement conseiller régional et même quand on est président de conseil régional, l'enquête de notoriété récente le montre. Pour ma part, 75 % des habitants de mon département me connaissent et le taux est du même ordre pour les conseillers généraux des cantons ruraux, car nous sommes des élus de proximité. En ville, c'est un peu différent : une fois l'élection passée, le conseiller général n'est pas forcément identifié et il est en concurrence avec les conseillers municipaux du quartier, parfois plus connus.

**M. Guéhaël Huet.** Je conteste certains de vos arguments à propos de la réforme des collectivités territoriales. La situation ne peut rester figée car, avec l'éparpillement des structures administratives, personne ne s'y retrouve. La clause de compétence générale dont vous vous prévaluez existe certes juridiquement mais elle est relative, dans la mesure où les lois de décentralisation ont conféré des compétences précises au conseil général. La politique du logement, par exemple, est éclatée entre différents niveaux administratifs, le législateur, en 1982, ayant échoué à appliquer la théorie des « blocs de compétences ». La création du conseiller territorial relève d'une démarche pragmatique et progressive : le département et la

région seront dotés d'élus communs, puis nous verrons bien comment les choses se passeront. Il était aussi possible de supprimer le département ou la région mais cela aurait été contestable pour plusieurs raisons. L'attitude choisie est, j'y insiste, pragmatique. Même si de nombreuses incertitudes demeurent, cela ne me semble pas une mauvaise décision.

**M. Claudy Lebreton.** Quoique profondément anti-jacobin, je ne suis pas partisan de la suppression de l'État. Je suis aussi profondément européen et je crois que l'Europe est la grande absente du débat. Nous devrions penser notre organisation territoriale en recherchant une cohérence avec les autres pays. La construction européenne a jusqu'à présent reposé sur les États mais sera de plus en plus portée par les collectivités.

Sachez que 90 % des dépenses départementales concernent nos compétences particulières et qu'il en va de même pour les conseils régionaux. Outre le développement économique, nous ne rencontrons des problèmes de compétences que pour le logement, la culture, le sport et les transports.

Dans les quinze jours qui suivront les élections régionales, avec Jean-Yves Le Drian, président de la région Bretagne, nous devons nous mettre autour d'une table afin de clarifier ensemble la répartition de nos compétences. Nous n'avons pas besoin d'une loi ; réglons cela entre nous au cours du prochain mandat. En matière sociale, si un conseil général veut passer convention avec un grand centre communal d'action sociale prêt à assumer une partie des compétences départementales, pourquoi pas ? Eu égard à la situation financière de notre pays, les élus doivent aussi balayer devant leur porte, mutualiser, rationaliser, mieux organiser, y compris quand ils sont de sensibilités politiques différentes.

**Mme Catherine Coutelle.** Si aucun changement ne se produit en 2012, les élections municipales et territoriales auront lieu en même temps, en 2014. Ce sera compliqué car les Français éliront leurs représentants dans trois assemblées. Cela étant, quand deux élections ont lieu le même jour, je vous confirme que les taux de participation diffèrent.

Chaque collectivité veut apparaître sur les affiches énumérant les financeurs d'une opération. Que pensez-vous de ces financements croisés ?

La moitié des 36 000 communes ont moins de 1 000 habitants et un tout petit budget. Mais c'est un sujet tabou, personne n'y touchera jamais.

Enfin, ne jugez-vous pas que la réforme prévue est très recentralisatrice ? Les régions, privées de la taxe professionnelle et donc de toute autonomie fiscale, seront laminées ; l'État pourra leur imposer ses politiques.

**M. Claudy Lebreton.** La décentralisation est un phénomène mondial, un mouvement historique. Tous les pays qui se sont ouverts à la démocratie cheminent vers la décentralisation, notamment la Pologne. Or la France, avec des budgets des collectivités atteignant 212 milliards d'euros pour un total de prélèvements publics de 1 000 milliards, figure dans le troisième peloton européen. Les deux premiers de la classe, avec un taux supérieur à 50 %, sont l'Espagne et la Finlande ; vient ensuite un gros peloton à 40 %, suivi d'un groupe assez compact à 30 % puis de la France, à 20 %. En matière de décentralisation, il nous reste donc des progrès à accomplir. Le problème principal est celui des transferts de compétences, et de moyens financiers, dans des domaines comme la santé, l'enseignement supérieur ou l'éducation nationale. Dans les pays plus décentralisés, les collectivités sont souvent responsables de la santé, du personnel de l'éducation, voire de la politique agricole et peuvent détenir une partie du pouvoir réglementaire.

Pour éviter les financements croisés, une clarification des compétences s'impose, ainsi qu'un gros effort de modestie.

**M. Guénhaël Huet.** Prenons garde aux comparaisons internationales car certains des pays que vous avez cités ne sont pas décentralisés mais fédéraux.

**M. Claudy Lebreton.** La Pologne est un pays décentralisé. Je suis décentralisateur et européen mais aussi fédéraliste. Dans mon parti, il arrive que cela pose problème...

**Mme Pascale Crozon.** Je remarque que le budget du conseil général du Rhône est équivalent à celui du conseil régional de Rhône-Alpes. À terme, cela signifie que le département avalera la région. Nous perdrons alors beaucoup de pouvoir en Europe car les compétences seront concentrées sur de petites collectivités.

**Mme Marie-Odile Bouillé.** Que propose l'ADF pour que davantage de femmes se présentent au futur scrutin territorial ?

**M. Claudy Lebreton.** Nous connaissons les avantages et les inconvénients du scrutin uninominal à deux tours : l' élu est identifié à un territoire mais ce système ne règle pas le problème de la parité.

Cela dit, Danielle Bousquet a été élue dans une circonscription réservée aux femmes – dans ce département rural, nous avons choisi celle, urbaine, qui comptait le plus de femmes engagées. Aujourd'hui, nous avons au moins une candidate potentielle dans chacune des cinq circonscriptions. Sur cinq députés, il y a deux femmes ; sur trois sénateurs, il y en a une et les socialistes comptent quatre femmes parlementaires pour deux hommes seulement. Je suis donc assez optimiste. Compte tenu de l'engagement des femmes dans la vie associative et économique, il est faux d'affirmer que l'on n'en trouve pas pour se présenter aux élections.

**Mme Pascale Crozon.** Vous pensez donc qu'avec le futur mode de scrutin, le nombre de femmes élues augmentera ?

**M. Claudy Lebreton.** Pas du tout.

**Mme Pascale Crozon.** La plupart des sortants voudront se représenter en 2014 et le nombre d'élus sera divisé par deux.

**M. Claudy Lebreton.** À l'inverse du scrutin uninominal à deux tours, le scrutin proportionnel règle le problème de la parité mais empêche l'identification des élus à un territoire. Il faut donc chercher le moyen de donner une nouvelle impulsion en faveur de la parité hommes-femmes ou, plus généralement, de la prise en compte des diversités, sociales.

**Mme la présidente Marie-Jo Zimmermann.** Je vous remercie.

*La séance est levée à dix-huit heures quarante*